

URSZULA WICH

Spójność terytorialna w polskim układzie regionalnym

Territorial coherence in Polish regional system

Abstract: W artykule przedstawiono w ujęciu ewolucyjnym realizację polityki spójności na obszarze Unii Europejskiej, wykorzystującej różne rozwiązania i instrumenty w celu złagodzenia nadmiernych zróżnicowań gospodarczych i społecznych pomiędzy państwami członkowskimi i ich regionami. Rozszerzenie w 2004 r. UE o dziesięć nowych państw, znacznie odbiegających od przeciętnych standardów rozwojowych Wspólnoty, stawia przed polityką spójności nowe wyzwania wynikające, z jednej strony, z poczucia solidaryzmu, z drugiej zaś, z postępujących procesów globalizacji i związanych z tym wymagań wysokiej jakości procesów gospodarczych. Wyodrębnione miejsce w artykule zajmują problemy polskiej polityki regionalnej i przedsięwzięcia dostosowujące układ regionalny do standardów europejskich. Końcowym elementem rozważań jest prezentacja nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy dwudziestoma pięcioma państwami UE oraz ich regionami. Wobec tego Polska i jej regiony jawnią się jako obszar w największym stopniu zagrażający spójności terytorialnej Wspólnoty.

WPROWADZENIE
Introduction

Dążenie do spójności terytorialnej nie jest jednoznaczne z działaniami wyrownywania różnic pomiędzy państwami i regionami Unii Europejskiej. Jest to zadanie nie tylko trudne, lecz wręcz niepożądane w warunkach konkurencyjnej gospodarki, której jedną z przesłanek są zróżnicowania rozwoju, w tym regionalne. Sens preferowanej polityki spójności na obszarze Unii Europejskiej sprawdza się do aktywnego udziału państw członkowskich i ich regionów w procesach wzrostu potencjału ekonomicznego Wspólnoty oraz uczestniczenia wszystkich członków w osiąganych korzyściach. Pomoc ze strony Wspólnoty dotyczy

tych regionów, które własnymi siłami nie mogą przełamać wewnętrznych problemów i włączyć się w proces rozwoju. W polityce spójności zmniejszanie zróżnicowań regionalnych nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie zjawiskiem towarzyszącym innym pozytywnym tendencjom w regionach zacofanych, np. poprawie konkurencyjności, zmniejszeniu bezrobocia, unowocześnieniu gospodarki. W warunkach polskich celem tym będzie likwidacja zapóźnienia cywilizacyjnego, jakie dzieli nasz kraj w stosunku do Europy Zachodniej.

Głównym zamierzeniem artykułu jest sformułowanie oceny spójności polskich regionów na tle układu regionalnego Unii Europejskiej, w kontekście zmieniających się zadań i instrumentów unijnej polityki spójności oraz tendencji reformatorskich i przystosowawczych w polskiej polityce regionalnej. Za miarę spójności przyjęto zróżnicowanie standardowych wskaźników rozwoju w dwudziestu pięciu państwach – członkach Unii Europejskiej i w ich 239 regionach poziomu NUTS II. Ocenę oparto na informacjach statystycznych zawartych w Trzecim Raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej, przygotowanym przez Komisję Europejską.

ZNACZENIE SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

The significance of territorial coherence in the European Union

Spójność terytorialna w sensie spójności przestrzennej oznacza działania na rzecz łagodzenia niepożądanych zróżnicowań w poziomie rozwoju i standardzie życia ludności w różnych skalach i układach przestrzennych. Granice niepożądanych zróżnicowań są niemożliwe do jednoznacznego i wskaźnikowego określenia. W powszechnym rozumieniu za niepożądane przyjmuje się te zróżnicowania, które przynoszą negatywne konsekwencje w różnych sferach, wyłączając z walki konkurencyjnej coraz większą liczbę regionów, a nawet całe państwa, przyczyniają się do marginalizacji niektórych obszarów i narastającej biedy ich mieszkańców. Nierówności międzyregionalne istnieją w każdym kraju, a na dodatek nasilają się w czasie, mimo podejmowanych wysiłków ze strony państw, organizacji i instytucji międzynarodowych na rzecz ich zmniejszania się. Natura zróżnicowań terytorialnych jest w dużej mierze obiektywna. Składają się na nie różnorakie przyczyny, poczynając od przyrodniczych i historycznych, a kończąc na współczesnych tendencjach w gospodarce, polityce i życiu społeczeństw.

Zróżnicowania międzyregionalne samoistnie nie ulegają zatarciu ani też automatycznie się nie zmniejszają. Brak ingerencji zewnętrznej może oznaczać ich pogłębianie się. W tym przypadku powstaje pytanie o charakter i granice tej ingerencji i dylemat wyboru modelu polityki regionalnej, oscylującej pomiędzy wyrównywaniem różnic a ich wykorzystaniem do wzmacnienia konkurencyjności regionów. Wybór nie jest prosty, zważywszy na korzyści i niekorzyści obu rozwiązań. Popularna w przeszłości na gruncie europejskim polityka wyrównywa-

nia różnic okazała się mało skuteczna i kosztowna. Polityka ta bowiem negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność, ponadto jest sprzeczna z decentralizacją w warunkach gospodarki rynkowej i zasadami demokratyzacji życia publicznego. Odrzucenie jakiekolwiek interwencji oznacza jednak pogodzenie się z pogłębianiem różnic międzyregionalnych, które mogą zagrozić jedności kraju i wyzwolić groźne siły odśrodkowe.¹ Toteż głównym dylematem polityki regionalnej staje się łagodzenie sprzeczności pomiędzy zmniejszaniem nierówności międzyregionalnych a podnoszeniem konkurencyjności regionów. W dobie globalizacji warunkowanej innowacyjną konkurencyjnością gospodarki polityka regionalna powinna przyczyniać się do wzmacnienia pozycji konkurencyjnej regionów, jednak z możliwością działań interwencyjnych w odniesieniu do tych regionów, w których wystąpią niekorzystne zjawiska, hamujące bądź wypaczające prawidłowy bieg procesów rozwojowych w układzie regionalnym.

Negatywne skutki zróżnicowań międzyregionalnych były głównym argumentem za zainicjowaniem polityki regionalnej w Unii Europejskiej. Jej tradycje sięgają lat pięćdziesiątych XX wieku, co znalazło odzwierciedlenie w Traktacie Rzymskim z 1958 r. w postaci deklaracji państw członkowskich Wspólnoty o potrzebie redukowania zróżnicowań pomiędzy regionami każdego z państw dla wzmacnienia jedności ich gospodarek.² Wzmocnienie ekonomicznej i społecznej spójności jako przedmiot polityki w ramach całej Wspólnoty znalazło odzwierciedlenie dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim z roku 1987.³

Jednym z ważniejszych powodów prowadzenia obecnie polityki spójności w obrębie Unii Europejskiej jest potrzeba przygotowania Europy do globalnej konkurencji na arenie światowej, co w warunkach poszerzania Wspólnoty o nowe, znacznie słabsze ekonomicznie państwa członkowskie jest dużym wyzwaniem. Obiektem szczególnego zainteresowania Komisji Europejskiej – organu wykonawczego UE, są obszary stwarzające różnorakie problemy, przynoszące negatywne konsekwencje w wielu sferach i płaszczyznach, a przez to pozbawiające je zdolności i siły konkurencyjnej. Mogą być nimi obszary historycznie opóźnione w rozwoju, o dominacji schyłkowego przemysłu, dotknięte długotrwałym bezrobociem zwłaszcza wśród ludzi młodych, tereny wiejskie o tradycyjnej strukturze rolnictwa, tereny peryferyjne, tereny trudno dostępne ze względów geograficznych itp. Obszary te stały się celami unijnej polityki spójności. Objęto je stosownymi programami, w zależności od rodzaju i natężenia występujących problemów oraz wynikającej stąd potrzeby pomocy ze strony Wspól-

¹ III konferencja ministrów krajów OECD na temat polityki regionalnej, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 7–8, s. 45.

² J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, „*Studia KPZK PAN*”, t. 105, 1997, s. 24.

³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 95.

noty.⁴ W miarę upływu czasu typologia obszarów problemowych ulegała pewnym korektom, zmierzając w kierunku uproszczenia, podyktowanego względami większej efektywności wydatkowanych środków. Od roku 2000 można zaobserwować koncentrację polityki spójności na obszarach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, tj. na obszarach, gdzie produkt krajowy brutto nie przekracza 75% średniej uzyskiwanej w UE (obszary Celu 1) oraz wymagających restrukturyzacji i tworzenia miejsc pracy, np. w przypadku tradycyjnej struktury rolnictwa, przestarzałego przemysłu itp. (Cel 2).⁵ Udzielanie pomocy przewidziano także w regionach wymagających modernizacji rynków pracy (obszary Celu 3), a nieuwzględnionych do wsparcia w ramach dwóch pierwszych celów. Największy strumień środków z funduszy strukturalnych (ok. 70%) jest kierowany na pomoc regionom najsłabszym, zaliczonych do obszarów Celu 1.

Konfrontacja celów polityki spójności z konkretnymi obszarami problemowymi opiera się na stosowanej w Unii Europejskiej klasyfikacji regionalnej. Klasyfikacja ta zawiera podział regionów według Nomenklatury Jednostek Statystycznych Terytorialnej – NUTS.⁶ Trzy z pięciu poziomów tej klasyfikacji odnoszą się do podziałów regionalnych i posiadają istotne znaczenie dla polityki regionalnej Unii Europejskiej. Na tych poziomach gromadzone są także podstawowe informacje statystyki regionalnej.⁷

Najbardziej popularnym instrumentem łagodzenia nierówności na obszarze Unii Europejskiej stał się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego środki początkowo wspierały politykę regionalną poszczególnych państw członkowskich (1975–1978), później zyskały rangę źródła finansowania polityki regionalnej na poziomie całej Wspólnoty. Obecnie jest największym funduszem strukturalnym UE (skupia 40% środków wszystkich funduszy). Ze względu na regionalne konsekwencje duże znaczenie dla wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego (polityki spójności) mają pozostałe trzy fundusze strukturalne, zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Beneficjentami funduszy strukturalnych pozostają najbardziej zacofane w rozwoju społeczno-gospodarczym obszary Unii Europejskiej (przeważnie regiony Celu 1). W latach 2000–2006 pomocą z funduszy strukturalnych w 15 krajach Unii Europejskiej (przed rozszerzeniem) zostało objęte 22,3% ludności zamieszkującej obszary Celu 1 (dalej 3,4% objęto finansowaniem przejściowym), 18,1% ludności mieszkającej na obszarach Celu 2

⁴ *Ibid.*, s. 116, tab. 17.

⁵ J. Szlachta, *Polska ścieżka rozwoju regionalnego w poszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] *Region Bałtycki w nowej Europie*, pod red. T. Parteki, J. Szlachty, W. Szydrowskiego, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 217, s. 10.

⁶ Skrót od nazwy angielskiej: Nomenclature of Statistical Territorial Units.

⁷ J. Szlachta, *Regionalizacja w Unii Europejskiej*, [w:] *Regionalizacja w Unii Europejskiej w świetle doświadczeń zachodnioeuropejskich*, pod red. Z. Niewiadomskiego, „Biuletyn KPZK PAN” 1992, z. 160, s. 15–19.

i 74,3% na obszarach Celu 3. Roczny przydział środków z poszczególnych funduszy na 1 mieszkańca tych obszarów wynosił odpowiednio: 217,4 (93,6 w strefie finansowania przejściowego); 41,4; 12,3 €.⁸

W roku 1994 na poziomie Unii Europejskiej utworzono nowy instrument finansowy polityki strukturalnej – Fundusz Spójności, nazywany Funduszem Kohesji, którego celem jest ułatwianie integracji społecznej, ekonomicznej i przestrzennej, zwłaszcza nowym państwom członkowskim, przez udzielanie wsparcia programom z dziedziny ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz transportu. Fundusz ten oferuje czasowe wsparcie tym krajom członkowskim, których PKB nie przekracza 90% średniej wszystkich państw unijnych. Celom spójności miały także służyć ustanowione w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Inicjatywy Wspólnoty. Choć liczba tych programów po roku 2000 istotnie się zmniejszyła (z trzynastu do czterech), nadal odgrywają dużą rolę w rozwiązywaniu najtrudniejszych problemów na obszarze Unii Europejskiej (m.in. w zakresie współpracy transgranicznej, integracji społecznej i zawodowej na rynku pracy, rozwoju infrastruktury w wielkich miastach).

Mniej korzystnym zjawiskiem jest zmniejszenie wydatków na politykę regionalną Unii Europejskiej w latach 2000–2006, tj. z 36% do 26% budżetu UE, mimo narastających problemów w tej dziedzinie na obszarze powiększającej się Wspólnoty. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tylko powszechnie znany brak porozumienia w sprawie gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej oraz brak zgody ze strony niektórych państw na zwiększenie budżetu UE, lecz także wzrastające obciążenie budżetu środkami wsparcia i pomocy dla kandydatów i nowych członków Wspólnoty. Przyjęcie do Unii Europejskiej w 2004 r. dziesięciu państw znacznie pogłębiło nierówności regionalne na obszarze poszerzonej Wspólnoty, mimo że w tzw. okresie przedakcesyjnym (w latach 2000–2004) i po akcesji (2004–2006) na umocnienie konkurencyjności otrzymują one w przekroju rocznym blisko 3 mld €.⁹ Kwota ta pochodzi z programów: ISPA (na infrastrukturę transportową i ochronę środowiska), SAPARD (rolnictwo i rozwój wsi) i PHARE (umacnianie spójności gospodarczej i społecznej). W okresie stowarzyszenia ze Wspólnotą (lata dziewięćdziesiąte ub. wieku) państwa kandydackie objęto programem pomocy bezwrotnej PHARE, który przeznaczony był początkowo na wsparcie procesów transformacji ustrojowej, następnie na tworzenie zrębów gospodarki rynkowej, później na wspomaganie rozwoju regionalnego. Mimo tak znacznej pomocy, około 92% ludności zamieszkującej nowe państwa członkowskie znajduje się w regionach, w których poziom PKB na 1 mieszkańca wynosi poniżej 75% średniej dla obszaru Unii składającej się od 2004 r. z 25

⁸ *Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca, trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004, s. 180.

⁹ *Ibid.*, s. XXIII.

państw, przy niemal 2/3 w regionach, gdzie poziom ten wynosi poniżej połowy tej średniej.¹⁰ Świadczy to o skali problemu i rozmiarach środków potrzebnych do kontynuowania polityki spójności.

W sytuacji wielkich potrzeb i ograniczonych środków priorytetowe znaczenie ma skuteczność i efektywność unijnej polityki regionalnej (polityki spójności). W dużym stopniu zależy to od konsekwentnego przestrzegania określonych zasad w gospodarowaniu środkami. Zasady zostały sformułowane w 1988 r. w ramach podjętych przez Komisję Europejską reform funduszy strukturalnych.¹¹ Wpływają one dyscyplinująco na podmioty dysponujące środkami funduszowymi.

Nową wymowę polityce spójności nadała zmiana europejskiego modelu gospodarczego w 2000 r., dokonana na Szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie, a następnie uzupełniona na Szczycie w Göteborgu w roku 2001.¹² Sednem przyjętej strategii jest gospodarka oparta na wiedzy, prowadząca do powstania społeczeństwa informacyjnego. Tylko taka strategia pozwoli na dalsze pobudzanie konkurencyjności regionów na podstawie ich potencjału innowacyjnego, wysokiej jakości zasobów ludzkich, nowoczesnych technologii itp. Stawia to przed polityką nowe zadania, ukierunkowane na rozwój nowoczesnej infrastruktury technicznej i społecznej w regionach, odpowiednie kwalifikacje i umiejętności siły roboczej, tworzenie warunków do powstawania i absorpcji innowacji, zwiększenia efektywności struktur instytucjonalnych i administracyjnych. Ze względu na długofalowość tych zamierzeń, przy konieczności utrzymania wysokiej jakości polityki spójności, Unia Europejska przystąpiła do zaprogramowania budżetu na kolejny, tj. siedmioletni okres, obejmujący lata 2007–2013. Wielkość tego budżetu była przedmiotem burzliwych dyskusji pomiędzy państwami członkowskimi. Za zmniejszeniem budżetu postuły głównie kraje należące do płatników netto, które w największym stopniu zasilały budżet Unii. Zwiększeniem budżetu są przede wszystkim zainteresowane nowe państwa członkowskie. Po intensywnych negocjacjach w grudniu 2005 r. przywódcy UE uchwalili budżet na lata 2007–2013, który został zwiększony do 862,5 mld €.¹³ Oznacza to, że przyjęty pułap wydatków na lata 2007–2013 wynosi 1,045% DNB (dochodu narodowego brutto) Unii Europejskiej. Beneficjentami funduszy europejskich pozostaną nadal najsłabsze regiony, tj. obszary Celu 1, do których ma być skierowanych aż 78% środków funduszy. Realizację strategii lizbońskiej najlepiej odzwierciedlać mają obszary Celu 2. Pobudzanie konkurencyjności na podstawie m.in. wysokiej jakości zasobów ludzkich zastąpić ma poprzednie działania na rzecz restrukturyzacji gospodarki na tych obszarach.

¹⁰ *Ibid.*, s. X.

¹¹ *Ibid.*, s. 162–165.

¹² J. Szlachta, *Polska ścieżka rozwoju regionalnego...*, s. 11–13.

¹³ *Jest budżet UE*, <http://ww2.tvp.pl/>.

POLITYKA REGIONALNA W POLSCE WOBEC ZRÓŻNICOWAŃ

The Polish regional policy and the diversities

Zainicjowane w roku 1989 zmiany systemowo-ustrojowe w Polsce wytyczyły nowy kierunek działań w dziedzinie polityki regionalnej. Zmiany te można określić jako przejście od modelu wyrównawczego do polityki preferującej zróżnicowania w układzie regionalnym w skali niezbędnej do pobudzenia konkurencyjności regionów. Przejście to było bolesne dla większości regionów, zwłaszcza dla tych, które objęto aktywizacją gospodarczą w okresie realnego socjalizmu. Dotyczyło to obszarów zdominowanych przez przemysły wydobywczego i zbrojeniowe oraz koncentrujące państwowego gospodarstwa rolne. Dotknęło to także wschodnie regiony kraju, charakteryzujące się dominacją w strukturze gospodarczej tradycyjnego rolnictwa i ogólnym niedorozwojem zarówno sfery produkcji, jak i szeroko pojętej sfery obsługi. W katastrofalnej sytuacji znalazły się również miasta uzależnione od pojedynczych zakładów przemysłowych, często związane z upadającym rynkiem wschodnim (w większości położone w Polsce Południowo-Wschodniej). Stosunkowo najbardziej odporne na skutki transformacji okazały się struktury społeczno-gospodarcze wielkich miast. Szybkie przystosowanie do wymagań rynku ułatwiła ich bogata i zróżnicowana struktura funkcjonalna, relatywnie największa w kraju dostępność komunikacyjna, nagromadzenie względnie nowoczesnej infrastruktury, wysokiej jakości kapitał ludzki. Koncentracja największych miast kraju w zachodniej, południowej i częściami w centralnej części kraju miała pobudzający wpływ na przebieg procesów transformacji w regionach z nimi związanych.

Brak oddziaływanego państwa w pierwszych latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na przebieg procesów transformacji w regionach tłumaczone realizacją założeń doktryny liberalno-monetaryistycznej, dla której dobrym odniesieniem był stosunkowo mało zróżnicowany układ regionalny po okresie uprawiania socjalistycznej polityki wyrównawczej. Wzrost zróżnicowań w skali większej od spodziewanej, i to w dość krótkim okresie oraz drastyczne skutki transformacji w postaci lawinowo rosnącego bezrobocia przyniosły pewne odstępstwa w realizowanej polityce liberalno-monetaryistycznej.¹⁴ Odstępstwa te przejawiały się we wzrastającej ingerencji administracji państwej w procesy przemian, co jednak nie oznaczało nawiązywania do założeń doktryny neokeynesowskiej. Chodziło głównie o łagodzenie najbardziej dotkliwych skutków transformacji. Interwencja ta miała na ogół charakter wycinkowy, pojawiała się *post factum* i często mijała się z celem.

Przełamywanie pasywności w polityce regionalnej można zaobserwować dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Niewątpliwie wpływ na to miała obowiązująca w naszym kraju od 1 lutego 1994 r. umowa

¹⁴ *Polityka regionalna w latach 1992–1994, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 2–3, s. 38.*

o stowarzyszeniu z Unią Europejską, zawarta w ramach Układu Europejskiego z 1991 r. w Brukseli przez Wspólnotę z Polską, Czechosłowacją i Węgrami.¹⁵ Miało to ułatwić państwom stowarzyszonym zbliżenie do systemu gospodarczego i politycznego Unii Europejskiej. W tym celu Polska uzyskała dostęp do programu pomocy bezzwrotnej PHARE. W połowie lat dziewięćdziesiątych ub. wieku w ramach PHARE uruchomiono pierwszy program regionalny STRUDER, który został skierowany do kilku regionów, najbardziej odczuwających skutki transformacji gospodarczej.¹⁶ W roku 1998 zlikwidowano lukę w systemie terytorialnej organizacji państwa przez utworzenie 16 nowych województw i ich samorządowienie. Upodmiotowienie województw i wyposażenie ich w nowy instrument finansowy – budżet umożliwiło zainicjowanie polityki regionalnej na dwóch płaszczyznach: interregionalnej i intraregionalnej. Samorządowe województwa przystąpiły do tworzenia wizji ich rozwoju w postaci strategii regionalnych.

Pierwszym aktem prawnym konkretyzującym politykę regionalną w samorządnych województwach była Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.¹⁷ W myśl ustawy za podstawowy instrument polityki regionalnej przyjęto kontrakt regionalny. Celem kontraktu było harmonizowanie wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego w regionach oraz stworzenie regionom możliwości zapoznania się z procedurami programowania i finansowania stosowanymi w Unii Europejskiej. Kontrakt był rodzajem umowy pomiędzy rządem i samorządem w województwie, w której określone zostały priorytety rozwoju w regionach. Zaliczono do nich rozwój infrastruktury technicznej, poprawę jakości zasobów ludzkich oraz wsparcie dla współpracy małych i średnich przedsiębiorstw. Priorytety były finansowane ze środków krajowych, tj. z budżetu państwa, w tym ze środków ministerstw i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków pomocy zagranicznej, przekazywanej w ramach programów przedakcesyjnych Unii Europejskiej. Oprócz programu PHARE zostały wprowadzone dwa nowe programy, tj. SAPARD, przeznaczony dla terenów wiejskich i rolnictwa oraz ISPA, który był odpowiednikiem Funduszu Spójności w państwach członkowskich i miał na celu wsparcie rozwoju infrastruktury transportowej oraz ochronę środowiska. Pomoc we wdrażaniu instrumentów unijnej polityki regionalnej związano z nową edycją programu PHARE pod nazwą Spójność Społeczna i Gospodarcza.

Podstawą do uruchomienia kontraktów regionalnych były opracowane strategie rozwoju regionalnego we wszystkich województwach. Jednak kontrakty okazały się nieskutecznym instrumentem wspierania rozwoju w układzie regio-

¹⁵ „Biała Księga”. Program działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 1, s. 28.

¹⁶ Zasady polityki regionalnej, CUP, Warszawa, lipiec 1994, s. 17.

¹⁷ Dz. U. nr 48, poz. 550 z późn. zm.

nalnym.¹⁸ Wśród przyczyn tej nieskuteczności można wymienić: nadmiernąingerencję rządu w określanie zadań rozwojowych, ograniczanie samorządów w wyborze zadań, niewystarczające środki finansowe z budżetu państwa na dofinansowanie kontraktów, brak jasno sprecyzowanych zasad podziału środków pomiędzy województwa. Wady kontraktów przyniosły w układzie regionalnym skutki odwrotne od spodziewanych. W miejsce oczekiwanej złagodzenia zróżnicowań pomiędzy regionami doprowadziły do uprzewilejowanej sytuacji najbogatsze województwa w kraju, one bowiem okazały się największymi biorcami środków finansowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Nieskuteczność kontraktów regionalnych, a także nowe cele i uwarunkowania rozwoju regionów po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej stały się powodem uchylenia Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i wprowadzenia Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju.¹⁹ NPR spełnia rolę podstawowego dokumentu w realizacji spójności Polski z krajami Unii Europejskiej. Drogą do spójności jest rozwijanie gospodarki konkurencyjnej, opartej na wiedzy i innowacyjnej przedsiębiorczości oraz łagodzenie zróżnicowań w układzie regionalnym kraju. Pierwsza edycja NPR objęła lata 2004–2006. Była ona przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską, w wyniku których opracowano dokument zobowiązań finansowych UE na rzecz realizacji zaprogramowanych działań. Dokument ten pod nazwą Podstawy Wsparcia Wspólnoty zakłada dofinansowanie zadań NPR 2004–2006 ze środków UE.

W ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 został przyjęty nowy instrument polityki regionalnej w Polsce pod nazwą Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Na cele regionalne przeznaczono średnioroczną kwotę ponad 4 mld € (w cenach z 2004 r.), finansowaną w około 73% ze środków unijnych.²⁰ Kwota ta została rozdysponowana pomiędzy szesnaście województw, przy tym największy udział środków unijnych (59,4%) przypada na rozbudowę i modernizację infrastruktury (priorytet 1), 14,8% środków skierowano na rozwój zasobów ludzkich w regionach (priorytet 2), 24,5% – na rozwój lokalny (priorytet 3), resztę środków, tj. 1,3% przeznaczono na pomoc techniczną. Przyjęta struktura wydatkowania środków nie jest bezpośrednio adresowana do regionów słabych. Położenie akcentu na rozbudowę nowoczesnej infrastruktury jako czynnika wzrostu konkurencyjności regionów świadczy jednak o szczególnych w tym zakresie preferencjach dla regionów słabych, które z reguły są jej pozbawione.

Wynegocjowana na szczytce w Brukseli kwota dla Polski w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013 wynosi 59,65 mld €

¹⁸ T. G. Grosse, *Wybrane aspekty polityki regionalnej państwa w latach 2000–2004 (z wyjątkiem polityki regionalnej UE)*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 10.

¹⁹ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. nr 116, poz. 1206.

²⁰ J. Szlachta, *Polska ścieżka rozwoju regionalnego...*, s. 25.

(kwota łączna ok. 91 mld €).²¹ Ściśle ukierunkowane wydatkowanie tej kwoty wskazuje, że największa ich koncentracja dotyczyć będzie najsłabszych, tj. wschodnich regionów kraju, borykających się z unowocześnieniem gospodarki rolnej, najsłabiej wyposażonych w infrastrukturę techniczną, z niedostatkiem miejsc pracy poza rolnictwem, słabo zaawansowaną komputeryzacją i dostępem do Internetu. Najwięcej, bo około 47% środków przeznaczonych jest na infrastrukturę transportową (drogi, kolej i lotniska), a blisko 35% trafi do rolników (na dopłaty do produkcji, remonty, zakup nowoczesnego sprzętu i rozwój).

Realizacja spójności terytorialnej w latach 2007–2013, tj. w nowym okresie programowania funduszy europejskich wskazuje, iż proponowane zmiany przez Komisję Europejską wymuszają na państwach członkowskich budowę podstaw nowoczesnej polityki regionalnej i stworzenie stabilnych zasad długofalowego rozwoju regionów. Działania dostosowawcze w tej dziedzinie znalazły odzwierciedlenie w Założeniach Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007–2013, gdzie znajduje się m.in. zapis o nowej Ustawie o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów.²²

ZRÓŻNICOWANIA MIĘDZYREGIONALNE W POLSCE

NA TLE REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Interregional diversities in Poland compared to the European Union regions

Pozycję Polski w Unii Europejskiej wyznacza potencjał gospodarczy, mierzony wartością wytworzonego produktu krajowego brutto (PKB). Pod tym względem Polska zajmuje dziesiąte miejsce wśród dwudziestu pięciu państw członkowskich, partycypując w 2,08% ogólnej wartości PKB, wytworzonego w 2002 r. w rozszerzonej UE.²³ Odniesienie wartości PKB do statystycznego mieszkańca badanej jednostki terytorialnej powoduje, że pozycja Polski przesuwa się na odległe, bo dwudzieste drugie miejsce, przed Łotwą, Litwą i Estonią, a po Słowacji, Węgrzech i Czechach. W stosunku do Luksemburga – państwa o najwyższym PKB na 1 mieszkańca, Polska ma wartość produktu 4,7 razy mniejszą i 1,9 razy mniejszą w porównaniu z Cyprym, liderem pod tym względem w ugrupowaniu nowych państw członkowskich.

Sytuację ekonomiczną Polski w rozszerzonej Unii Europejskiej w świetle wybranych wskaźników przedstawiono w tabeli 1. Szansą na zmianę tej niekorzystnej pozycji jest zarejestrowany w okresie 1995–2001 wysoki przeciętny roczny wzrost PKB – 6,3%, co daje Polsce drugie miejsce wśród państw w rozszerzonej UE, tj. po Irlandii (9,2%), a przed Luksemburgiem (6,1%). Pamiętać

²¹ Jest budżet UE, <http://www2.tvp.pl/>.

²² Ibid., s. 33–34.

²³ D. Strahl, *Dysproporcje rozwojowe w regionalnej przestrzeni Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny”* 2004, nr 11, s. 26.

jednak należy, że znaczny wpływ na tempo wzrostu tej wartości ma ogólnie niski jej poziom w Polsce. Jedną z głównych przyczyn zacofania ekonomicznego Polski jest utrzymujący się duży udział niefektywnego rolnictwa w strukturze gospodarczej kraju, na co wskazuje najwyższy w całej UE odsetek pracujących w tym sektorze – 19,3%. O niskiej innowacyjności gospodarki będącej motorem pobudzenia jej konkurencyjności może świadczyć niewielka liczba wniosków patentowych – 2,3 na 1 mln ludności, co daje Polsce przedostatnią pozycję wśród państw członkowskich. Konsekwencją znacznego opóźnienia w rozwoju gospodarki jest najwyższa stopa bezrobocia w Polsce (19,9%).

Ogólnie niskiemu poziomowi rozwoju gospodarki Polski na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej towarzyszą znaczne zróżnicowania w układzie regionalnym kraju (por. tab. 2). Przyjmując za podstawę oceny zróżnicowań podział administracyjny kraju na 16 województw, można stwierdzić, iż w świetle badanych wskaźników zdecydowanie gorszą pozycją ekonomiczną cechują się wschodnie regiony. Odchylenie od tej reguły wykazuje stopa bezrobocia we wschodnich regionach, która na ogół osiąga poziom niższy od średniej krajowej. Pozornie lepszą sytuację w tym zakresie można tłumaczyć przełudnieniem agrarnym na wschodnich terenach kraju, niewykażanym w sprawozdawczości statystycznej.

Podstawowym poziomem oddziaływania polityki regionalnej na obszarze UE są jednostki terytorialne poziomu NUTS II. Na poziomie tym najpełniej uwidaczniają się problemy rozwoju regionalnego, różnorodność przyczyn ich powstawania i oddziaływania na różne sfery, zwłaszcza sferę społeczną. Poziom ten tworzy 239 regionów w rozszerzonej UE, w tym 16 polskich województw.²⁴ Regiony cechują znaczne różnice w potencjałach gospodarczych, dochodach ludności i standardzie życia. Poważna liczba regionów boryka się z różnymi problemami strukturalnymi ograniczającymi ich konkurencyjność, co stanowi znaczące utrudnienie w realizacji polityki spójności na obszarze całej Wspólnoty. Problemy związane z niedorozwojem szczególnie silnie odczuwają regiony nowych państw członkowskich, wśród których znajdują się polskie regiony.

Rozpiętości rozwojowe mierzone PKB na 1 mieszkańca pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami Unii Europejskiej odzwierciedlają wskaźniki zestawione w tab. 3. Jak widać, w grupie szesnastu najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej znajduje się aż dziesięć polskich regionów, w tym wszystkie sześć położone we wschodniej części kraju. Produkt krajowy brutto przypadający na 1 mieszkańca Lubelszczyzny – najbiedniejszego regionu UE, wynosi zaledwie 10% wartości PKB osiąganej przez mieszkańca Inner London – regionu najbogatszego. Wewnętrzne zróżnicowanie polskiej przestrzeni nie rysuje się tak ostro na tle przestrzeni europejskiej. Najbogatsze polskie województwo, tj. mazowieckie, dysponuje bowiem zaledwie 24-procentową wartością PKB, przypadającą na

²⁴ Stan w 2003 r. wg: *Nowe partnerstwo dla spójności...*, s. 188–202.

1 mieszkańca w najbogatszym regionie UE. Oprócz polskich regionów, w rozważanej grupie szesnastu regionów poziomu NUTS II znalazły się także regiony dwóch nowych państw członkowskich, tj. Węgier (4 regiony) i Słowacji (2 regiony). Wśród najbogatszych 16. regionów UE znalazł się zaledwie jeden region należący do nowego państwa członkowskiego.

Zaobserwowane w latach dziewięćdziesiątych ub. wieku tendencje do zmniejszania się nierówności rozwojowych pomiędzy regionami Unii Europejskiej uległy zahamowaniu w momencie przyjęcia do Wspólnoty w 2004 r. dziesięciu nowych państw członkowskich, o wyraźnie gorszych poziomach zamożności i wynikach gospodarczych. Pozytywnym przejawem w tej grupie państw, a zwłaszcza w Polsce jest utrzymywanie od szeregu lat zwiększonego tempa wzrostu PKB, przewyższającego wielkość średnią dla 15 krajów UE. Utrzymanie tej dynamiki w dłuższym okresie pozwoli na zbliżenie się nowych krajów członkowskich do średniej unijnej. Cel ten może być osiągnięty przy znaczającej pomocy finansowej z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności, przy maksymalnym wykorzystaniu możliwości wewnętrznych oraz dyscyplinie organizacyjnej i finansowej biorców pomocy.

PODSUMOWANIE

Conclusion

Powiększaniu Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie towarzyszy zmiana podejścia do zróżnicowań międzyregionalnych. Zmiana ta przejawia się w przesunięciu akcentu z pomocy socjalnej regionom słabiej rozwiniętym na pomoc kapitałową, technologiczną i organizacyjną w uruchomieniu, wykorzystaniu czy podniesieniu jakości zasobów regionalnych, w sposób przyczyniający się do przyspieszenia ich rozwoju i wzmacnienia pozycji konkurencyjnej w układzie regionalnym. Ponadto, zróżnicowania międzyregionalne przestały być problemem wewnętrzny państwa. Stały się wspólnym dążeniem na drodze do spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Powiększającej się Unii o nowe, znacznie słabsze ekonomicznie państwa towarzyszą rozliczne działania na rzecz zwiększenia skuteczności i efektywności realizowanej polityki spójności oraz do stosowania jej do wyzwań globalizacji i internacjonalizacji społeczeństwa.

W ramach polityki spójności Polska otrzymała – zarówno w okresie przed, jak po akcesji – znaczną pomoc od Unii Europejskiej na rozwój i pobudzanie konkurencyjności regionów. Mimo tej pomocy pojawiają się pewne wątpliwości przy ocenie realizacji polityki spójności w polskim układzie regionalnym. Głównym instrumentem pobudzania rozwoju i wzrostu konkurencyjności regionów pozostaje bowiem tradycyjny instrument w postaci infrastruktury. Jak wskazują doświadczenia innych krajów, inwestycje w infrastrukturę w ograniczonym stopniu

Tab. 1. Zróżnicowania rozwojowe pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w świetle wybranych wskaźników
 Developmental diversifications among the European Union countries in the light of the selected indicators

Lp.	Państwa UE	PKB na 1 mk w 2001 r. w % UE 25 = 100%	Przeciętny roczny wzrost PKB 1995–2001	Pracujący w rolnictwie w 2002 r. w %	Stopa bezrobocia w 2002 r. w %	Wnioski patentowe* w latach 1999–2001 na 1 mln osób
	UE 25	100,0	2,6	5,4	13,7	128,6
	UE 15	109,7	2,5	4,0	7,8	153,6
1.	Austria	122,8	2,4	5,7	4,0	157,6
2.	Belgia	117,3	2,4	1,7	7,5	151,5
3.	Dania	126,5	2,5	3,3	4,6	192,9
4.	Finlandia	114,1	4,1	5,4	9,1	325,2
5.	Francja	115,0	2,6	4,1	8,7	140,3
6.	Grecja	73,7	3,5	16,1	10,0	7,3
7.	Hiszpania	92,4	3,7	5,9	11,4	24,1
8.	Holandia	124,3	3,3	3,0	2,8	222,9
9.	Irlandia	129,1	9,2	6,9	4,3	83,6
10.	Luksemburg	212,9	6,1	2,0	2,6	203,5
11.	Niemcy	110,2	1,6	2,5	9,4	296,2
12.	Portugalia	77,6	3,5	12,4	5,1	4,7
13.	Szwecja	116,5	2,9	2,5	5,1	345,5
14.	Wielka Brytania	115,7	3,0	1,4	5,1	124,4
15.	Włochy	109,9	1,9	5,0	9,0	73,2
	UE 10	50,5	4,8	13,2	14,9	6,9
16.	Czechy	66,5	1,5	4,8	7,3	11,3
17.	Cypr	85,4	3,8	5,3	3,3	11,9
18.	Estonia	42,3	5,2	7,0	10,3	9,4
19.	Litwa	40,8	5,1	17,9	13,7	1,4
20.	Łotwa	36,6	5,7	15,3	12,1	5,4
21.	Malta	76,2	4,8	2,3	5,2	13,0
22.	Polska	44,9	6,3	19,3	19,9	2,3
23.	Słowacja	49,0	3,9	6,2	18,7	5,7
24.	Słowenia	74,4	5,1	9,2	6,3	30,5
25.	Węgry	56,5	4,0	6,0	5,9	17,1

*zgłoszone do Europejskiego Biura Patentowego.

Źródło: Nowe partnerstwo dla spójności; konwergencja, konkurencyjność, współpraca, trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004, główne wskaźniki regionalne, s. 187–203.

Tab. 2. Zróżnicowania rozwojowe w polskim układzie regionalnym w świetle wybranych wskaźników
 Developmental diversifications in the Polish regional system in the light of the selected indicators

Lp.	Województwa	PKB na 1 mk w 2001 r. w% UE 25 = 100%	Przeciętny roczny wzrost PKB 1995–2001	Pracujący w rolnictwie w 2002 r. w %	Stopa bezrobocia w 2002 r. w%
	Polska	44,9	6,3	19,3	19,9
1.	Dolnośląskie	45,6	5,8	9,5	26,1
2.	Kujawsko-Pomorskie	40,6	4,7	19,1	21,5
3.	Lubelskie	31,4	4,5	39,4	16,6
4.	Lubuskie	39,9	4,7	10,2	26,3
5.	Łódzkie	40,5	5,8	19,8	20,3
6.	Małopolskie	38,8	6,2	23,7	16,2
7.	Mazowieckie	69,9	10,4	20,4	17,0
8.	Opolskie	36,4	2,7	18,5	19,7
9.	Podkarpackie	32,0	5,1	30,8	18,2
10.	Podlaskie	34,0	6,3	36,5	16,8
11.	Pomorskie	44,6	6,5	9,5	21,5
12.	Śląskie	49,0	3,9	4,1	20,1
13.	Świętokrzyskie	34,3	5,5	31,0	18,8
14.	Warmińsko-Mazurskie	32,5	4,8	17,9	25,9
15.	Wielkopolskie	47,6	7,8	20,3	18,2
16.	Zachodnio-Pomorskie	44,5	5,8	8,3	26,0

Źródło: jak pod tabelą 1.

przyczyniają się do rozwoju gospodarczego.²⁵ Prowadzą, zwłaszcza w pierwszym okresie eksploatacji do koncentracji działalności gospodarczej, a więc do zwiększenia polaryzacji rozwoju w przestrzeni. Ponadto, duży udział w infrastrukturze inwestycji „środowiskowych” wskazuje, że nie przyczyni się ona w krótkim czasie do zwiększenia spójności w polskim układzie regionalnym i podjęcia przez regiony wyzwań konkurencyjności w skali globalnej gospodarki. Obserwowany nadmiernie skcentrowany system absorpcji środków unijnych ogranicza możliwości decyzyjne samorządu terytorialnego, najskuteczniejszego inicjatora procesów rozwoju w regionach i zarządcę środków finansowych. Dużym utrudnieniem realizacji polityki spójności w układzie regionalnym może stać się zakładane wejście Polski do strefy euro. Wprowadzenie wspólnej waluty stwarza

²⁵ T. G. Grosse, *Dysproporcje rozwojowe w regionalnej przestrzeni Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny”* 2004, nr 11, s. 26.

wiele zagrożeń dla regionów słabych, które bez dodatkowego wsparcia mogą popaść w stan izolacji gospodarczej i ubóstwa mieszkańców.

Przejawem swego rodzaju solidaryzmu ze strony „starych” państw członkowskich z „nowymi” są korzystne wyniki negocjacji z grudnia 2005 r. nad budżetem UE na lata 2007–2013, dzięki którym nowi członkowie, zwłaszcza Polska, będą mogli liczyć na większe zabezpieczenie trwałego rozwoju, w tym także na poziomie regionów. Szczególnym aktem solidaryzmu można nazwać zwiększenie środków w trakcie negocjacji o 100 mln € dla pięciu najbiedniejszych regionów w UE. Zaliczane są do nich regiony Polski Wschodniej, tj. lubelski, podkarpacki, warmińsko-mazurski, podlaski i świętokrzyski.

Tab. 3. Ekstremalne rozpiętości w PKB na 1 mieszkańca w 2001 r. w regionach poziomu NUTS II na obszarze rozszerzonej Unii Europejskiej

The extreme ranges in GNP for 1 inhabitant in the year 2001 in the NUTS II level regions within the area of the extended European Community

Lp.	Regiony o najwyższym poziomie PKB na 1 mk	Kraj pochodzenia	PKB na 1 mk UE 25 = 100	Lp.	Regiony o najniższym poziomie PKB na 1 mk	Kraj pochodzenia	PKB na 1 mk UE 25 = 100
1.	Inner London	Wielka Brytania	289,1	1.	Lubelski	Polska	31,4
2.	Wien	Austria	167,0	2.	Podkarpacki	Polska	32,0
3.	Berkshire	Wielka Brytania	163,5	3.	Warmińsko-Mazurski	Polska	32,5
4.	Oberbayern	Niemcy	162,3	4.	Podlaski	Polska	34,0
5.	Stockholm	Szwecja	159,0	5.	Świętokrzyski	Polska	34,3
6.	Provincia Auton. Bolzano	Włochy	157,4	6.	Opolski	Polska	36,4
7.	Utrecht	Holandia	156,7	7.	Eszak-Magyaroszag	Węgry	37,0
8.	Darmstadt	Niemcy	156,1	8.	Wchodne Slovensko	Słowacja	37,3
9.	North Eastem Scotland	Wielka Brytania	149,9	9.	Eszak-Alfold	Węgry	37,5
10.	Praha	Czechy	148,7	10.	Małopolski	Polska	38,8
11.	Gronningen	Holandia	146,1	11.	Del-Alfold	Węgry	40,5
12.	Noord-Holland	Holandia	145,5	12.	Łódzki	Polska	40,5
13.	Southern and Eastern	Irlandia	141,8	13.	Stredne Slovensko	Słowacja	40,5
14.	Stuttgart	Niemcy	137,8	14.	Kujawsko-Pomorski	Polska	40,6
15.	Valle d Aosta	Włochy	136,0	15.	Del-Dunantul	Węgry	42,5
16.	Antwerpia	Belgia	135,9	16.	Zachodniopomorski	Polska	44,5

Źródło: jak pod tab. 1 i 2.

SUMMARY

The article presents the accomplishment of coherence policy in the area of European Union, with the application of various solutions and instruments, as it extends by new member states and as the development conditions change in the contemporary world. We indicated special threats to territorial coherence of the Community after the admission of 10 new states in the year 2004. These states in a substantial extent diverge from average developmental standards within its area. New challenges for coherence policy are created on one hand by the sense of solidarity towards poorer members of EU, and on the other – by globalization processes and the requirements of high quality, effectiveness and innovative competitiveness in economy, which are related to them. Special attention is devoted to problems of Polish regional policy and actions that adjust the regional system to the European standards. On the basis of the analysis of selected development indicators we evaluated the position of Polish regions in the system of European Union regions. In this evaluation Poland is presented as an area that constitutes a serious threat to territorial coherence of the Community and therefore it requires special assistance in solving developmental problems.